

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد خيضر – بسكرة -
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير





مخبر مالية، بنوك وإدارة الأعمال



ينظم

الملتقى الوطني حول:

حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري

يومي 06-07 ماي 2012

عنوان المداخلة:

حوكمة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري....رؤية محاسبية

إعداد:

أ.إسماعيل جوامع
أستاذ مساعد أ بجامعة بسكرة
العنوان الإلكتروني:
djouama.smail@yahoo.fr

أ. فايزة بركات
أستاذة مساعدة أ بجامعة بسكرة
العنوان الإلكتروني:
djouama.smail@gmail.com

للاتصال بمخبر مالية، بنوك وإدارة أعمال:
البريد الإلكتروني: laboratoire_lfbm@yahoo.fr
هاتف/ فاكس: 033742199

مدير المخبر: أ.د/ ساكر محمد العربي
رئيس الملتقى: د.غالم عبد الله
رئيس اللجنة العلمية : أ.د/ غوفي عبد الحميد

الملخص:

يتحدث الكثير من الباحثين اليوم عن موضوع أصبح يشكل محور مناقشة في كل الأوساط وهو موضوع حوكمة الشركات، حسب طبيعتها القانونية الخاصة أو العامة وبشكل أكثر وضوح تلك الشركات التيانفصلت فيها الملكية عن التسيير أو الإدارة، لكن هناك شبه إهمال لمؤسسات أخرى لا تقل أهمية عن الشركات مهما كان شكلها أو ملكيتها وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تستترف من ميزانية الدولة وبالتالي من ميزانية دافعي الضرائب القسم الأكبر دون أن يراعى فيها جانب الحوكمة والشفافية وذلك طبعا في الجزائر ، ومن بين أكبر المشاكل التي قد تعتبر تحدي حقيقي أمام هده المؤسسات طبيعة محاسبتها حيث هذه الأخيرة لا تخضع لنظام المحاسبة العامة بل تتبع فيها المحاسبة العمومية أو ما تسمى أيضا بالمحاسبة الحكومية، التي يدور حولها الكثير من النقد، وعدم القبول وكذا الشك في قدرتها على إعطاء شفافية تساعد على حوكمتها وتحديد مدى كفاءتها وفعاليتها في تسيير أو إدارة الأموال العمومية سواء في ميزانية التسيير أو ميزانية التجهيز.

Résumé.

beaucoup de chercheurs Parlent d'aujourd'hui sur thème qui est devenu un centre des discussions dans tous les milieux; c’est la gouvernance des sociétés , quelle que soit leur nature juridique privés ou publics, précisément les sociétés qui s'étaient séparés de la propriété et de la gestion ou l'administration, mais d’autres part i, d’autres entreprises qui sont aussi importantes que ces société sont négligées, quelle que soit la forme ou la propriété , c’est les entreprises publiques à caractères administratif qui se déversent dans le budget de l'Etat et donc du budget de vrac des contribuables sans prendre en compte l’aspect de la gouvernance, la transparence , bien sûr, en Algérie, parmi les plus grands problèmes qui peuvent être considérées comme un véritable défi à ces entreprises la nature de leurs comptabilité celles-ci ne sont pas soumis au système de comptabilité générale, mais au système de comptabilité publique aussi la comptabilité-gouvernementale, dont il ya beaucoup de critiques et de non-acceptation, ainsi que le doute dans leurs capacité à donner de la transparence pour aider leur gouvernance et à déterminer l'efficacité et l'efficience dans la gestion des finances publiques, tant en budget de gestion ou en budget d’équipement.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة، الفساد المالي والإداري، المحاسبة العمومية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،

مقدمة.

تحتل في الجزائر وغيرها من دول العالم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مكانة كبيرة لما تقدمه من خدمات غير ربحية لمصلحة الدولة ككل والمواطن بشكل خاص، وفي الجزائر بشكل خاص حيث الدولة لا زالت تقدم الكثير من الخدمات المدفوعة الأجر في العالم تقدمها مجانا كالصحة والتعليم بكل أطواره وغيرهما، هذه المصالح تسييرها مؤسسات عمومية غير ربحية وذات طابع إداري، تأخذ ميزانيتها كلها من خزينة الدولة العمومية، ويقوم أعوان للدولة بتسيير هذه الأموال الضخمة وفق محاسبة تسمى المحاسبة العمومية أو الحكومية ونظرا لكبر هذه الميزانيات وضخامتها فيكون من المهم التركيز على جوانب الشفافية، وحسن التسيير ، ومتابعة مسارات الإنفاق وكذا الإيراد حتى يكون تسييرها فعالا ومجدي.

وبالنظر لمسألة الوكالة التي يقدمها الشعب لممثليه في كل المستويات نجد أن مسألة الحوكمة أو الحكم الراشد لهذه المؤسسات بات أولوية كي تحقق الدولة النجاعة اللازمة في تحقيق سياساتها، والتي تعود بالنفع على أصحاب هذه الوكالة وهم المواطنين أو الشعب للحصول على درجة ما من الرفاهية، والإزدهار.

لكن نعتقد أن المحاسبة المطبقة في هذه المؤسسات، لا تمتلك الفعالية اللازمة من أجل إعطاء صورة شفافة على إستعمالات هذه الأموال وكذا الإيرادات المتحصل عليها سواء تلك المتأتية من الضرائب أو غيرها من مصادر تمويل الدولة أو تلك التي تحصل عليها المؤسسات ذات الطابع الإداري من نشاطها المختلف حتى ولو كانت إيرادات بسيطة.

لهذا ترتفع أصوات بين فترات تطالب بتوفير نظام محاسبي أكثر كفاءة من المحاسبة العمومية، ويقترب من نظام المحاسبة العامة لتطبيقه في مثل هذه المؤسسات.

لعل الموضوع قليل الدراسة ولهذا سوف نحاول في هذه الورقة طرح بعض التساؤلات حول، كيف يمكن حوكمة المؤسسات ذات الطابع الإداري بالإستعانة بنظام المحاسبة العمومية؟ التي يعتقد الكثيرون أنه مجموعة من النصوص القانونية؟ وليس نظام محاسبي قائم بذاته، وهل هذه المحاسبة التي تسمى في بعض الأحيان محاسبة الخزينة قادرة على إيصال معلومة صحيحة وشفافة في مثل هذه المؤسسات؟

المحور الأول:المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

قبل التطرق لموضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وكذا المحاسبة العمومية وأطرافها سوف نتحدث بإختصار عن نظرية الوكالة التي تعتبر محور الحوكمة والحكم الراشد، وسوف نحاول إسقاط محتواها الذي يخص الشركات التجارية إلى مجال المؤسسات غير الربحية والتي تقدم خدمة للمجتمع، ونتساءل هنا قبل كل شيء هل تستحق خدمة المجتمع كل هذا الإهدار من المال العام؟

1 1 نظرية الوكالة والقطاع العمومي:

يعود ظهور نظرية الوكالة إلى الأمريكيين بيرل وميتز "Adolf Berle and Gardier Meanse"سنة 1932م، اللذان أعدا تقريرا عن صورة أو شكل الشركة وضحا فيه أن الشركات يمكن أن تصبح كبيرة جدا لدرجة تستدعي فصل الملكية عن الرقابة، نظرا لأن حملة الأسهم هم الذين يملكون الشركة، والمديرون يراقبون الشركة التي لا يستطيع مساهموها جماعيا إنجاز القرارات اليومية اللازمة لتشغيل الأعمال،[1]وهذا الفصل له آثاره على مستوى أداء الشركة، ثم بعد ذلك جاء دور جنسن وميكلينغ "Jensen and Meckling " سنة 1976م اللذين قدما تعريفهم الشهير لنظرية الوكالة: "نحن نعرف نظرية الوكالة كعلاقة يلجأ بموجبها شخص (الرئيسي) لخدمات شخص آخر(العامل) لكي يقوم بدله بمهمة ما، هذه الوظيفة تستوجب نيابته للسلطة"، وعليه فإن نظرية الوكالة أثارت مسألة مهمة تتعلق بالفصل بين ملكية رأس المال التي تعود للمساهمين ومهمة اتخاذ القرار والتسيير الموكلة للمسيرين الذين تربطهم بالشركة عقود تفرض عليهم العمل لصالح المساهمين من أجل زيادة خواصهم وخلق القيمة مقابل أجور يتقاضونها غير أنه حسب فرضيات هذه النظرية فإن اختلاف الطبيعة السلوكية والتكوينية وكذا الأهداف بين المسيرين والمساهمين يؤدي إلى خلق منفعة في البداية بين هذين الأخيرين يتعداه فيما بعد إلى باقي الأطراف الأخرى، يلجأ المسير حسب هذه النظرية لوضع استراتيجيات تحميه وتحفظ له حقوقه أو ما يعرف(بتجذر المسيرينenracinement) عن طريق استغلال نفوذه، شبكة العلاقات التي يطورها مع الموردين والعملاء، وكذلك حجم المعلومات التي يستقبلها المسير قبل غيره وبذلك

فهو يفضل تحقيق مصالحه وأهدافه قبل مصالح المؤسسة (خاصة الحفاظ على قيمته في سوق العمل)، لمواجهة هذا الإنحراف الذي تعتبره النظرية إخلال بشروط العقد الذي يربط المسير بالشركة يلجأ المساهمون بتعديل هذا السلوك السلبي للمسير وللحفاظ على مصالحهم باتخاذ تدابير تقويمية ورقابية عن طريق إنشاء نظام حوكمة الشركات الذي يملك آليات وأدوات رقابية وإشرافية داخلية وخارجية ممارسة من طرف الأسواق. ومنه فحوكمة الشركات جاءت كرد فعل واستجابة لنداء المساهمين من أجل الحد من التصرفات السلبية للمسيرين ولفرض رقابة تحمي المصالح المشتركة للجميع وتحافظ على استمرارية الشركة أيضا.[2]

ولكن هل يمكن تطبيق نظرية الوكالة على مؤسسة عمومية ذات طابع إداري؟ ومن هم طرفا هذه الوكالة، في إعتقادنا أن هذه الوكالة تقوم في مثل هذه المؤسسات بين طرفين هما الشعب كصاحب لهذا الوطن (رأس المال، الأرض، العمالة وكل الخيرات) ويكون ممثلا في السلطة التشريعية التي توافق على الموازنات التقديرية لتسيير هذه المؤسسات ذات الطابع الإداري، ومن جهة أخرى أطراف المحاسبة العمومية أو الحكومية كمنفذين وأهمهم بالدرجة الأولى الآمرين بالصرف في كل المستويات والمحاسبين العموميين، بالدرجة الثانية وأخيرا الهيئات الرقابية (خاصة المراقب المالي) ومجلس المحاسبة في الأخير.

هذه الوكالة التي حولت الأطراف الأخيرة سالفة الذكر من أجراء لتأدية مهمة إلى أصحاب نفوذ ومصالح أدت إلى فساد إداري ومالي لا مثيل له، تساعدهم في ذلك الآليات التي تستعمل في المحاسبة العمومية والتي تجعل من الصعب على هذا النوع من المؤسسات أن يسير بطريقة شفافة ومراقبتها من الأمور المربكة والمجازية، وسمحت بهدر أموال طائلة، لا يمكن تتبعها أو مراقبتها.

1-2 المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

تعريفها:

المرفق العام[3] يشمل المنظمة و النشاط معا والمتفق عليه بأن المرفق العام تنشؤه الدولة و يخضع بذلك للسلطة العامة والغرض منه النفع العام.

المؤسسة العمومية هي منظمة تقوم بأداء خدمة عامة و تسيطر عليها الدولة وهذا التعريف يتضمن العناصر التالية:

أ -المرفق العام تحدثه الدولة: وذلك عندما تقرر نشاطا معينا يقتضي أن تقوم به تحقيقا للمصلحة العامة، وبالتالي تخضعه لأحكام المرافق العامة حسب الطرق المتبعة في إدارة هذه المرافق.

ب -خضوع المرفق العام للسلطة الإدارية: أي أن المرفق العام لا يمكن أن ينفصل عن سلطة الدولة، ويخضع في تنظيمه الداخلي والخارجي لإرادتها تحديد الأموال، الأدوات، الأشخاص تسند لهم إدارة المرفق.

ت -المرفق العام يحدث بقصد تحقيق حاجة من حاجات النفع العام: يقصد بالحاجات سد حاجة عامة أو تقديم خدمات تعجز المؤسسات الخاصة والأفراد القيام بها، أو ترغب في تحقيق هذه الخدمات لكونها لا تحقق أرباحا أو لا يستطيع الأفراد القيام بها على الوجه الأكمل والمرفق العام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا ينتظر ربحا من ورائها.

ث -خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص: يرى البعض وجوب توافر عنصر رابع في المؤسسة العمومية وهو خضوعها لنظام قانوني خاص ومع ذلك تخضع لأحكام ومبادئ القانون العام الإداري الأمر الذي يخولها حقوق وامتيازات السلطة العامة.[4]

مفهوم المؤسسات العمومية الخاضعة للمحاسبة العمومية

إن المؤسسة العمومية هي تجسيد اللامركزية الإدارية المرفقية أو الفنية والتي تشكل إحدى صور اللامركزية الإدارية والتي تعرف بأنها طريقة من طرق الإدارة تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة التي تمثل الإدارة المركزية ،وهي تؤدي إلى نقل النشاط الإداري من أيدي الموظفين إلى أيدي المواطنين تحقيقا لمبدأ الديمقراطية السياسية على المستوى الوطني.

لم يتعرض المشرع الفرنسي إلى تعريف المؤسسة العامة تاركا ذلك الى الفقه والاجتهاد ومن هنا تعددت التعاريف ،فالعميد DUGUIT يعرف المؤسسة العامة على أنها "مرفق يتمتع بذمة مالية مستقلة" ،وHAURIOU يعرفها "بأنها مرفق عام متخصص متمتع بالشخصية المعنوية DE laubadére، "بأنها منظمة عامة لامركزية متمتعة بالشخصية المعنوية فهي احدى طرق إدارة المرافق العامة "

كما عرفت بأنها "ليست الا إدارة عامة فصلت عن مصالح الدولة لتعطي استقلالا إداريا ملحوظا خارج الدولة وتمنح الشخصية المعنوية تأمينا لهذا الاستقلال فيكون لها ميزانية خاصة وممتلكات مستقلة وحق التقاضي لدى المحاكم"

المؤسسات العمومية التي تتولى مرفقا عاما وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين الماليوالإداري.[7]

المؤسسة العمومية خدمة تقدمها السلطة العامة للجمهور بطريقة منتظمة ارضاءا لحاجة من الحاجات .

المؤسسة العمومية هي الخدمات العامة التي يؤديها الحكام للجمهور.[8]

إن المؤسسات العمومية في بدايات ظهورها كان لها الطابع الإداري، والذي تزامن مع دور الدولة، ومن هنا كان التعريف الكلاسيكي للمؤسسات العمومية بأنها "مرفق عام إداري خاضع لإدارة وإشراف السلطة العامة بغية تحقيق النفع العام "[9]

يمكن القول أن المؤسسة العمومية هي الجهاز الإداري الذي يمارس فيه جزء من أنشطة الدولة المختلفة.

كما أنه يقصد بالمؤسسات العمومية الإدارية المؤسسات التي تنشئها الإدارات العامة لممارسة وظيفتها الإدارية والمتمثلة أساسا في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم،الصحة،الدفاع والأمن...

المؤسسة العمومية الإدارية هي كل مؤسسة غير صناعية وتجارية.[10]

المؤسسة العمومية الإدارية هي تلك المؤسسات التي تتناول نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلة أو انعدام مصلحتهم فيه.

وتخضع المؤسسات العمومية الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالا عامة ،وتصرفاتها أعمالا ادارية ،وقراراتها تعد قرارات ادارية ،وعقودها عقود ادارية ،وبمعنىآخر تمتع المؤسسات العمومية الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها ،الا أنها قد تخضع في بعض الأحيان استثناءا لأحكام القانون الخاص ،وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المؤسسات العمومية وتحقيق المصلحة العامة.[11]

وهناك من يرى بأن إضفاء صفة العمومية ومنح الشخصية القانونية يمكن تلك المؤسسات من الاستفادة من كافة الوسائل التي يوفرها القانون الإداري والتي منها :

- أن أموالها أموالا عامة وحساباتها تخضع لقواعد القانون العام مالم يرد نص صريح بخلاف ذلك
- أن نشاطاتها وخدماتها وأعمالها هي ذات صفة عامة
- أن موظفيها وعمالها ومديريها لهم صفة الموظف العام
- أن المؤسسة العامة تخضع لرقابة من قبل السلطة المركزية لضمان ربطها بالإدارة العامة للدولة ولضمان احترامها للمصالح العامة

كما تعتبر المؤسسة العمومية ملكية خاصة للدولة ،كما أنها تتمتع باستقلالإداري حيث أن لها الحرية في تطبيق أية أساليب أو نظم أو إصدار أية لوائح أو تعليمات .[12]

وهناك من يعتبر وينظر للمؤسسة العمومية على أنها من أبرز المفاهيم الشائكة والغامضة في القانونالإداري ،رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري برمته ،نظرا لارتباطها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة ومع ذلك ورغم تعدد وتنوع التعريفات فان الفقه والقضاء عادة ما يلجأن لتحديد مفهوم المرفق العام الى استعمال معيارين أساسين هما :المعيار العضوي والمعيار الموضوعي

أولا :المعيار العضوي/الشكلي/المرفق العام-تنظيم ORGANISATION

يقصد بالمرفق العام حسب المعيار العضوي /الشكلي،الشكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة منالأشخاص والأموال ،الذي ينشأ ويؤسس لانجاز مهمة عامة معينة مثل الجامعة ،المستشفى،ووحدات وأجهزة الإدارة العامة بشكل عام.

ثانيا: المعيار الموضوعي/المادي/ الوظيفي: المرفق العام –نشاط ACTIVITE

يقصد بالمرفق العام حسب المعيار الموضوعي، المادي، الوظيفي، النشاط أو الوظيفة التي تلبي حاجيات عامة للمواطنين مثل التعليم العام،الرعاية الصحية، البريد والمواصلات ،بغض النظر عن الجهة أو الهيئة القائمة به .

كما يعرفها الأستاذ الدكتور محمد سليمان الطماوي بأنها "مشروع يعمل بانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور ،مع خضوعه لنظام قانوني معين".[13]

تعريف قانون المالية.

تتحصل المؤسسة العمومية على إعتماداتها كل سنة ضمن قانون المالية لهذا وجب علينا تعريفه.

هو مجموعة التوازنات والموازنات العامة المحددة بمخططات لسنوات أو سنة واحدة تخص التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتحدد طبيعة وقيمة مصادر الإيرادات وكذا النفقات المالية للدولة، وفي هذا السياق تحمل صفة القوانين المالية الأنواع التالية:

-قانون المالية لسنة ما وقوانين المالية التكميلية.

-قانون تعديل الميزانية.

ومن هذا المنطلق يمكن تعريف قانون المالية لسنة ما : هو موازنة تنبأ وتمنح من أجل كل سنة مالية، مجموع الإيرادات (المصادر) والمصاريف (النفقات) للدولة وأيضا الوسائل المالية الأخرى التي تدخل في العمليات المختلفة للخدمات العمومية

المرحلة الأولى: التحضير والإعداد.

المرحلة الثانية : الإقرار.

المرحلة الثالثة : التنفيذ.

المرحلة الرابعة :مراقبة التنفيذ.

من المتعارف عليه أن السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن إعداد الموازنة للدولة، وهذا لا يعني البتة أن مجلس الوزراء هو الذي يقوم بهذه المهمة، رغم انه يناقشها ويصادق عليها قبل إحالتها إلى السلطة التشريعية، وهناك عدد كبير من الدول قد أناط هذه المهمة بوزير المالية أو وزير الخزانة، لاسيما وان أجهزة الموازنة وأعني الجهاز البشري الفني، مرتبط بوزير المالية أو وزير الخزانة، وان هذا الجهاز هو الأقدر على التنفيذ، والمراقبة، وتأمين

الاعتمادات اللازمة، إلا أن هذه السلطة المعطاة لوزير المالية قد لا تعطى كاملة، فقد ذهبت بريطانيا بإعطاء وزير الخزانة(المالية) السلطات الواسعة لجهة تخفيض أو زيادة اعتمادات الوزارات، في حين أن فرنسا قد قيّدت سلطات وزير المالية، بحيث انه لا يستطيع إجراء التخفيضات لأية وزارة دون الرجوع إلى الوزير المختص، وفي حال الخلاف

يُرفع الأمر إلى رئيس الوزراء للتوفيق بين الوزيرين

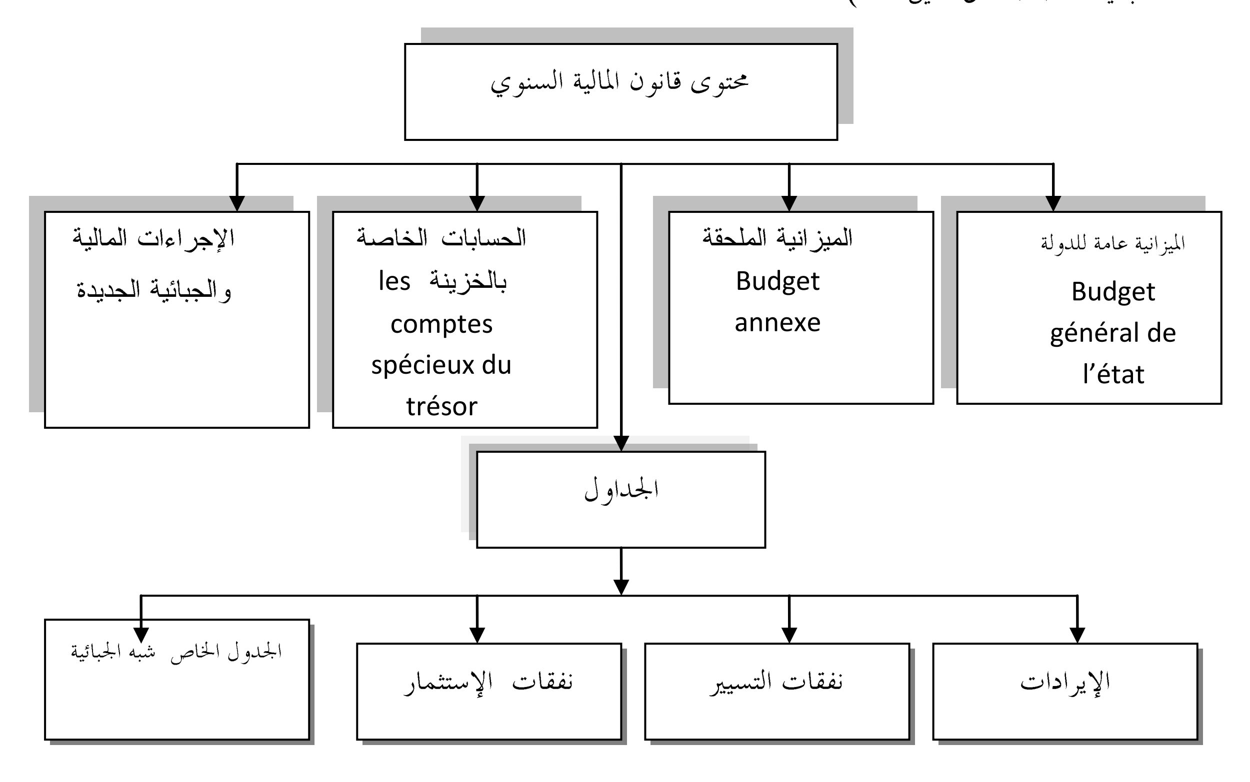
1) محتوى قانون المالية السنوي: يحتوي قانون المالية السنوي على مجموعة من الميزانيات والجداول هي كالتالي:

- الميزانية العامة للدولة Budget général de l'état
- الميزانية الملحقة Budget annexe
- الحسابات الخاصة بالخزينة les comptes spécieux du trésor
- الإجراءات المالية والجبائية الجديدة

أما الجداول فهي:

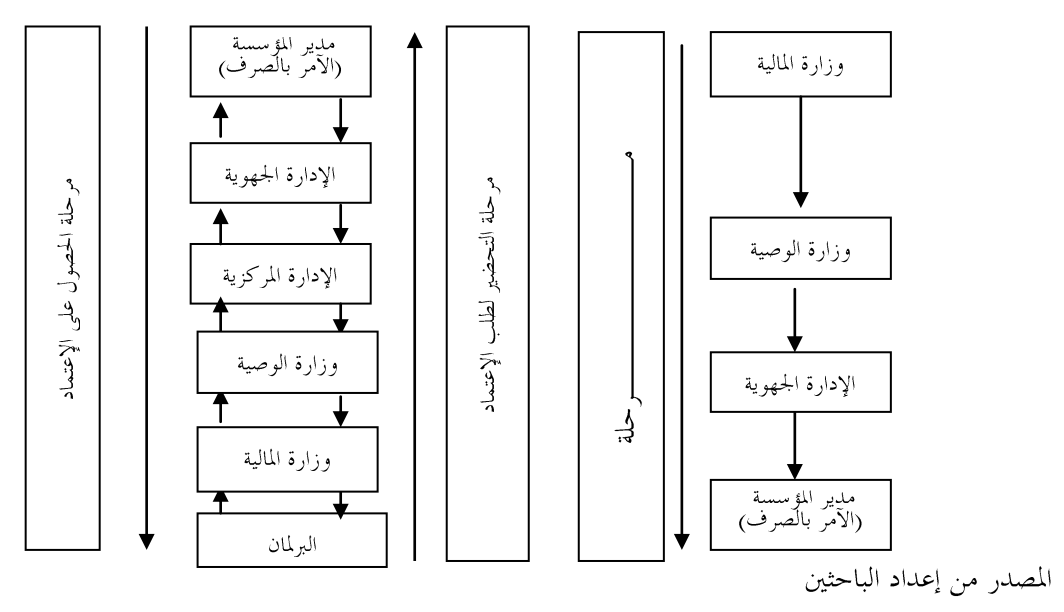
- جدول الإيرادات: يحتوي هذا الجدول كل الإيرادات المتوقعة التي ستحصل عليها الدولة من مختلف مؤسساتها ومشاريعها.
- جدول نفقات التسيير: جدول للنفقات حسب الأبواب والفصول ولكن في شكله العام ولكل ولاية، أي نصيب كل ولاية أو وزارة أو هيئة مركزية.
- جدول نفقات الإستثمار: هذا الجدول يخص مجموع الإستثمارات وكيفية تسييرها على المستوى الوطني والمخصصات (الإعتمادات المالية) الموضوعة لذلك.

– جدول الخاص شبه الجبائية: هذا الجدول يخص المداخيل شبه الجبائية التي تعتبر نوع خاص من الجباية غير الرسمية، مثال ذلك (قوانين جبائية خاصة بمجال معين فقط).



وتتم عملية التحضير للحصول على الإعتمادات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في شكل ميزانية التسيير ومثلها في ميزانية التجهيز أو ما تسمى ميزانية الإستثمار كما في الشكل التالي:

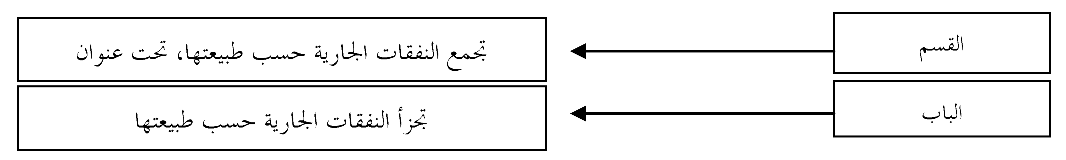
مخطط يبين مرحلة تحضير ميزانية التسيير



المصدر من إعداد الباحثين

وتوضع النفقات التي سوف تصرف وفق نظام الفصول والأبواب والمواد كما في الشكل التالي:


مخطط يبين العناصر المكونة لميزانية التسيير



المادة ← تجزأ النفقات الجارية على عناوين

المصدر: من إعداد الباحثين

وتصنف الميزانية العامة للدولة كما يلي:

أصناف الميزانية العامة للدولة

ميزانية التسيير
- التخصيص ← -الوزارات -المرافق الإدارية
- الهدف ← ضمان التسيير
- التمويل ← الخزينة العمومية
- تصدر ← قانون المالية
- توزع ← مرسوم تنفيذي أو توزيعي

ميزانية الإستثمار
- التخصيص ← القطاعات الإقتصادية
- الهدف ← التجهيز بوسائل الإنتاج
- التمويل ← -الخزينة -البنك
- تصدر ← -قانون المالية السنوي -قانون المخطط الوطني
- توزع ← بقرارات وزارية مشتركة

المصدر: من إعداد الباحثين

الفرق بين ميزانية التسيير وميزانية التجهيز

ميزانية التسيير تدفع نفقاتها من أجل تسيير مصالح الدولة وادارتها ومختلف المؤسسات العمومية، أما ميزانية التجهيز فنفقاتها تتميز بطابع الاستثمار الذي ينتج عنه زيادة في الناتج الوطني الاجمالي وبالتالي زيادة ثروة البلاد مثل بناء السدود والجامعات والمستشفيات وشق الطرق.[14]

المحور الثاني: مؤشرات الحوكمة العمومية.

الإطار القانوني للمحاسبة العمومية:

يعتبر القانون 90 /21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، والمراسيم التنفيذية الخاصة بتطبيقه وهي:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 والمحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات باقي الحسابات، وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 والمحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيتها ومحتواها.
- المرسوم التنفيذي رقم 91 -314 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 والمتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين.

المصدر الأساسي للقواعد القانونية للمحاسبة العمومية في الجزائر، تجدر الإشارة هنا إلى أنه قبل صدور هذا القانون، كان هناك ما يشبه الفراغ القانوني فيما يتعلق بتحديد قواعد المحاسبة العمومية وتقنينها.

فبعد الاستقلال، وبموجب القانون رقم62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 ، والرامي إلى التمديد، حتى إشعار آخر، لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962 ، استمر العمل بمعظم النصوص التشريعية والتنظيمية التي كانت تحكم نظام المحاسبة العمومية في فرنسا بصفة عامة(لاسيما القرار الإمبراطوري المؤرخ في 31 ماي 1862 والمتضمن تنظيم المحاسبة العمومية) أو التي كانت خاصة بالجزائر المستعمرة (لاسيما المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 والمتعلق بالنظام المالي للجزائر). لكن بعد إبطال العمل بهذه النصوص —وغيرها من القوانين والأنظمة العائدة للحقبة الاستعمارية- في05 جويلية 1975 ، تطبيقا لأحكام الأمر رقم 73 -29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 ، تبدي الفراغ القانوني سالف الذكر.

أطراف المحاسبة العمومية

الأمر بالصرف هو كل مسؤول إداري مخول له من طرف القانون إمكانية تنفيذ عمليات مالية مشار إليها في ميزانية عمومية ،ولكن فيما يتعلق بالشطر الإداري فقط.

تعريف: يعرفه القانون 90-21 على أنه كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عملية تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعاتها العمومية بالنسبة للإيرادات العامة والنفقات العامة وقد يكون الآمر بالصرف معينا كما يكون منتخبا[15]

وتتم مراقبة الآمرين بالصرف من خلال المستندات الملزمين بمسكها وهي:

- مسك حسابات التعهد
- الآمر بتنفيذ النفقات العامة
- حساب حقوق الهيئة في مجال الإيرادات
- الآمرين في مجال النفقات[16]

المحاسب العمومي

تعريف: يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين18 و22 بالعمليات التالية[17]:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها.

-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

حركة حساب الموجودات.

يتعين على المحاسب العمومي ما يلي:

-متابعة الحسابات Tenue de la comptabilité

-المحافظة على الوثائق المبررة للنفقات والايرادات وكذلك الوثائق المحاسبية فبالنسبة للايرادات يتكفل بجميع السندات الخاصة بالتحصيلLes titres de perceptionفهو غير مطالب بالتحصيل الحقيقي ولكن ببذل مجهوده في ذلك ، وعليه ان يتاكد من صحة القرارات الملغية لبعض الإيرادات اما بخصوص النفقات فيجب المحاسب العمومي ان يتحقق من صحة الانفاق وذلك عملا بالنقاط الثمانية التي جاءت بها المادة 36 من القانون 21/90 :

*مطابقة العملية مع القوانين والانظمة المعمول بها.

*صفة الآمر بالصرف او المفوض له.

*شرعية عمليات تصفية النفقات.

*توفر الاعتمادات.

*أن الديون لم تسقط آجالها او أنها محل معارضة.

*الطابع الابرائي للدفع.

*تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها خاصة ما يتعلق بتأشيرة المراقب المالي

*الصحة القانونية للمكسب الإبرائي أي التحقق من صلاحية الدفع

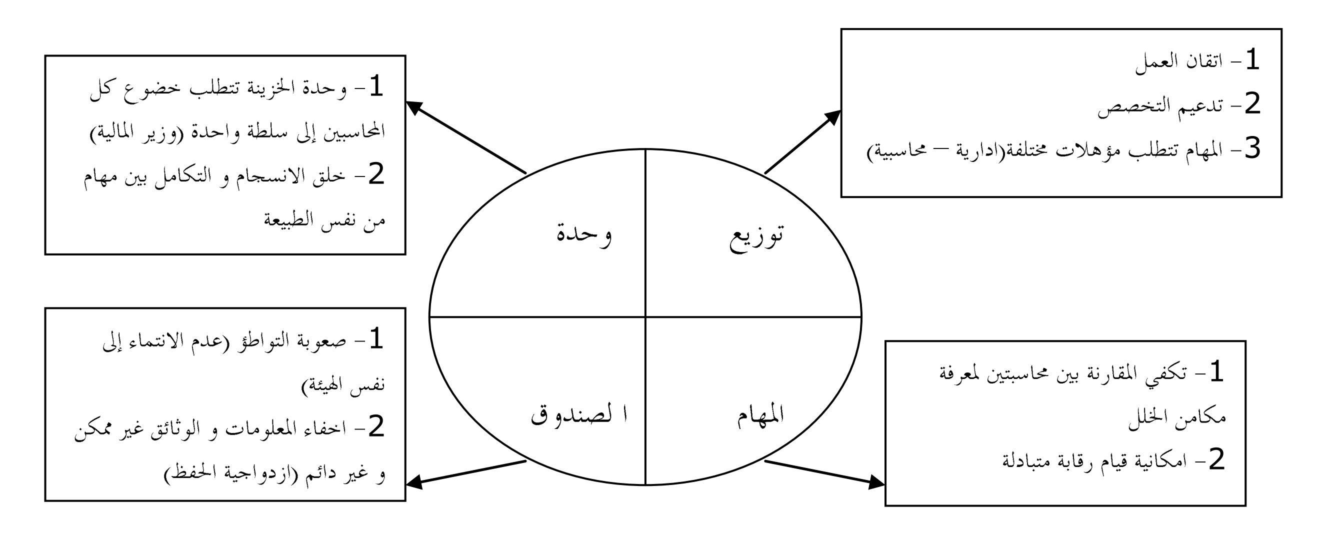
هذا في ما يتعلق بميزانية الدولة ، اما في الميزانيات الأخرى فيجب على المحاسب ان يتحقق من وجود المخزون المالي الكافي ، ويوجد فرق بينها وبين الاعتمادات ، فهذه الاخيرة مخصصة لقسم معين في باب معين ، والمخزون غير مخصص.

تقوم المحاسبة العمومية على أربعة مبادئ تحكم مختلف مجالاتها:

1. مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين
2. التمييز بين مجال المشروعية و مجال الملاءمة
3. مسؤولية نوعية و خاصة بالمحاسب العمومي
4. مبدأ عدم تخصيص ايراد لنفقة عمومية محددة (وحدة الخزينة و وحدة الصندوق)

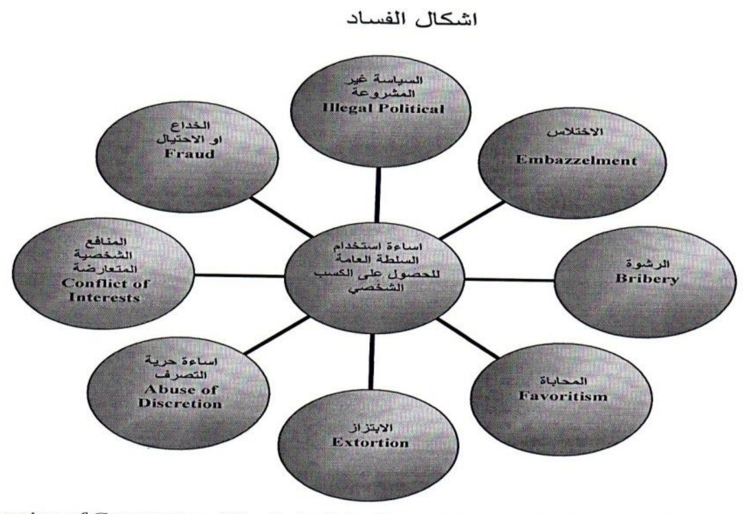


مبررات الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي



المحور الثالث: الحوكمة في ظل المحاسبة العمومية.

يمكن للشكل التالي، أن يقدم لنا بعض أهم أشكال الفساد التي يجب محاربتها عن طريق الأطراف الرئيسية، في مجال الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، هذه الأطراف تكون فعاليتها ممكنة كلما كانت درجة إستقلاليتها عن أطراف التنفيذ والمحاسبة، وأيضا كلما توفرت لها المعلومات والآليات الحقيقية من أجل إكتشاف الخطأ و لم يتحول نشاطها إلى مجرد هيئات تصادق في مرحلة بعدية على قرارات الآمرين بالصرف ولا تصبح أيضا طرفا متواطأ مع تلك الهيئات التنفيذية حينما يجد مصلحته معها.



المصدر : *Old Dynamics of Corruption, The Rol of the United Nations Helping Member States Build Integrity to Curb Corruption, CICP-3, Vienna, Oct. 2002, pp. 3*

وبعد أن قدمنا في المحور السابق بشكل موجز أطراف المحاسبة العمومية نقدم في هذا المحور أطراف المراقبة في هذا النوع من المحاسبة فنجد:

1 – المراقب المالي contrôle financière:

المراقب المالي هو عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية عل تنفيذ النفقات العمومية،و يعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية ،من بين موظفي المديرية .

المراقب المالي هو شخص مؤهل معين من طرف الوزير المكلف المالية،يمارس الرقابة المسبقة للنفقات[18]

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية مهمته التأشير على مشروع الالتزام الذي يحرره الآمر بالصرف،وله صلاحية رفض بعض العمليات المخالفة للقانون .

يمكن للمراقب المالي أن يعطي إرشادات ونصائح للآمر بالصرف فهو بمثابة مستشاره المالي.[19]

النظام القانوني للمراقب المالي:

القانون لا يعتبر المراقب المالي وكأنه عون محاسبي ، وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي المواد 58 ،59 ،60 تنظم بصفة مبدئية وظيفة المراقب المالي وأعطت له مهمة المراقبة المسبقة لعمليات النفقات فهو لا يتدخل في الإيرادات ، وهذه المواد تدخل في الباب الثالث الخاص بالمراقبة وليس في باب الأعوان المحاسبين ، فالمادة 58 تحدد مهام المراقب المالي:

– 1عليه أن يراقب عملية الالتزام ، فالدولة لا يمكن أن تلتزم إلا في حدود مطابقة القانون وهي مسؤولية كبيرة ملقاة على عاتق الآمر بالصرف لأنه يتصرف باسم الدولة.

– 2أن يتأكد من صحة الالتزامات التي يقررها، (نقصد هنا الصحة القانونية

– 3أن يتحقق من وجود إعتمادات كافية لتغطية العملية الملتزم بها.

– 4أن يؤكد صحة الالتزام بان يمنح تأشيرة توضع على الوثائق المكونة لملف الالتزام والذي يقدمه الآمر بالصرف قبل تنفيذ عملية الشراء ، فان لم يكن الملف مطابقا للقانون يجب على المراقب المالي أن يرفض إعطاء التأشيرة شريطة أن يبرر ذلك الرفض كتابيا

– 5مساعدة الآمر بالصرف و تقديم الإرشادات الضرورية التي يلتمسها والخاصة بعمليات تنفيذ النفقات.

– 6تقديم معلومات وإحصائيات دورية خاصة بالالتزامات ومستوى الإعتمادات لوزير المالية " شهرية أو سنوية " تفيده في إعادة تنظيم العمل.

3–أنواع المراقب المالي:

يمكن التمييز بين المراقب المالي و المراقب المساعد

أ–المراقب المالي:يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانية و يتمثل في الرتب التالية:

1/ – المفتش المركزي للميزانية أو الموظف الذي له رتبة معادلة.

2/– المفتش الرئيسي للميزانية أو الموظف الذي ينتمي إلى رتبة معادلة و له خمس سنوات أقدمية بهذه الصفة في مصالح الوزارة المكلفة بالمالية والمسؤول على سير المصالح الموضوعة تحت رقابته.

ب–المراقب المالي المساعد:يعين من بين الموظفين الذين يمارسون مهامهم في المديرية العامة للميزانيةويسعون إلى الرتب التالية:الموظفون الذين لهم رتبة المفتش الرئيسي أو لهم رتبة معادلة يثبتون خمس سنوات أقدمية في مصالح الوزارة المكلفة بالمالية، وهو مسؤول في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي من الأعمال التي يقوم بها و التأشيرات التي يسلمها

كما يوجد مراقبين ماليين على المستوى المركزي واخرين على المستوى المحلي

أولا: على المستوى المركزي

يعين مراقب مالي لكل دائرة وزارية ،حيث يشمل اختصاصه أيضا المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الاداري التابع للوزارة المعنية ،كما يوجد مراقب مالي لكل المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة باعتبارها مؤسستين مستقلتين

ثانيا: على المستوى المحلي

حرصا من الدولة على سلامة العمليات المالية وصحتها ،ونظرا لثقتها على المراقب المالي المركزي أوكلت مهمة المراقب على المستوى المحلي الى المراقب المالي في كل ولاية بالرقابة القبلية للالزام بالنفقات الخاصة بالمصالح غير الممركزة للدولة أو الهيئات العمومية الاخرى،والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري المحلي.[20]



مجال تدخل الرقابة المالية: (المراقب المالي)

الرقابة على النفقات الملزم بها تطبق على ميزانيات المؤسسات، و الإدارات التابعة للدولة، أو الميزانيات الملحقة و على الحسابات الخاصة للخزينة، وكذلك ميزانيات، الولاية و ميزانيات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

حيث تخضع القرارات التالية مسبقا قبل التوقيع عليها للمراقب المالي:

– قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم.

– الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

– الجداول الأصلية الأولية (المصفوفات الأولية) التي تعد في بداية السنة، و الجداول الأصلية المعدلة (المصفوفات التكميلية)التي تطرأ أثناء السنة المالية.

– الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز.[21]

–كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة و المبينة بفاتورات نهائية.

–كل التزام مدعم بسند الطلب أو فاتورة الشكلية (عندما لا يتعدى المبلغ المحدد لإبرام الصفقات العمومية).

–كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفل بإلحاق أو تحويل الاعتمادات:[22]

المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية هي هيئة مستقلة للرقابة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية.

وتصنف رقابة المفتشية العامة للمالية ضمن الرقابة اللاحقة على اعمال المحاسبة من خلال ما تم دفعه او تحصيله،ولذلك فهي تتم بعد تنفيذ الموازنة،وهي لذلك ليست تاشيرية، وإنما تحقيقية حسابية من ناحية ،ودراسية علمية من ناحية اخرى[23]

تعرف المفتشية العامة للمالية بأنها هيئة مكلفة قانونا بالرقابة المنصبة أساسا على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات المحلية، و كل الأجهزة الخاضعة لقواعد الرقابة و أحكام المحاسبة العمومية.[24]

أنشئت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب مرسوم80 – 53 المؤرخ في الأول مارس1980 والذي كان المحدد لتنظيمها وسيرها وصلاحياتها قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم92-32 المؤرخ في 20 جانفي 1992 والمتضمن تنظيم هياكلها المركزية،والمرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 جانفي1992 والمحدد لتنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها.

–صلاحيات المفتشية العامة للمالية:[25]

للمفتشية العامة للمالية صلاحيات جد واسعة فبالإضافة إلى مراقبة صحة و انتظام وسلا مة العمليات المحاسبية نذكر:

1حسن استعمال التجهيزات الموجودة تحت تصرف المؤسسة.

.2فحص العمليات التي يقوم بها أعوان التنفيذ.

.3التأكد من التطبيق القانوني للنصوص و الأحكام التشريعية السارية المفعول.

.4مراقبة التسيير و الوضع المالي للمؤسسة.

.5إعداد تقرير سنوي خاص بالمفتشية يقدم للوزراء المكلفة بالمالية.

يمكن تكليفها ايضا بالتقويم الاقتصادي و المالي لأي مؤسسة اقتصادية أو لنشاط اقتصادي معين أوقطاع أو فرع من هذا النشاط باعتبار اختصاصها لا تقتصر على الهيئات العمومية الخاصة بقواعد المحاسبة العمومية بل تشمل المؤسسات التالي

.1المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

.2هيئات الضمان الاجتماعي

.3الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي المستفيدة من إعانات الدولة.

.4الهيئات العمومية الأخرى، و كذا أي شخص معنوي يستفيد من المساعدات المالية للدولة والجماعات الإقليمية أو أي هيئة عمومية أخر كما يمكن تكليفها كذلك بإنجاز أي دراسة أو خبرة ذات الصبغة الاقتصادية أو المالية أو التقنية.

و من جهة أخرى فإن المفتشية العامة للمالية تقوم دوريا برقابة واسعة و تفتيش لمصالح الإدارات و الهيئات الخاضعة لسلطة الوزير الم كلف بالمالية أو الموضوعية تحت وصايته، و كذا فحص نشاط و تقويم فعالية)المصالح الرقابية، و فضلا عن ذلك تقوم بإجراء التحقيقات التي يكلفها بها وزير المالية.

مجلس المحاسبة :

لقد أسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976 و تتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة. و قد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانياً عام 1980، وخضع في تسييره للتغيرات المتتابعة التالية:

القانون 80-05 المؤرخ في فاتح مارس 1980 الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني

القانون 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي حصر مجال تدخله حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري وجرده من صلاحياته القضائية.

الأمر 95-20 المؤرخ في 95/07/17 الذي يوسع مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيري هذه الأموال أو مستفيديها.

المادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996 (مدرجة في الفصل الخاص بالرقابة) :" يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ، يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه الى رئيس الجمهورية" ، يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاءات تحقيقاته

1.2النظام القانوني لمجلس المحاسبة:

– 1لم يؤسس مجلس محاسبة لأول مرة في 1996 ومنه فالدستور المرجع هو دستور 1989 وانشأ لأول مرة في دستور 1976.

– 2أول قانون أتى لتنظيم مجلس المحاسبة هو القانون 05/80المؤرخ في أول مارس 1980 ، و من جملة الأشغال التي قام بها في تلك الفترة هي : التحقيق في مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 1980.

– 3ثم جاء القانون 32/90 في 1990/12/4 الخاص بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة الذي ورد فيه:

-المؤسسات العمومية الإقتصادية لا تخضع لرقابة مجلس المحاسبة.

-تخلي مجلس المحاسبة على وظيفته القضائية و أصبح له وظيفة رقابة إدارية فقط

– 4و أرجعت له الوظيفة القضائية في سنة 1995 بالأمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 الخاص بمجلس المحاسبة و قد سمي بالمؤسسة العليا للرقابة المالية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية الإدارية– 5. مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية أي لا يتدخل في العمليات التي تنفذ ماليا و هذا يفتح المجال للمفتشية العامة للمالية للتحقيق في العمليات الجارية و لو لم تنتهي بعد

– 6تدخل مجلس المحاسبة خاص بالمجال المالي الذي يعني الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية و يمكن له أن يتدخل في الأموال العمومية و لو كانت في مؤسسات ليست ذات طابع إداري

– 7نشر تقرير واحد لمجلس المحاسبة في الجريدة الرسمية لسنة 1995 و بعد ذلك لم ينشر أي تقرير ، و هذا يبين التخوف من هذه التقارير.

*و تكمل المادة السابعة أنه يخضع لرقابة مجلس المحاسبة جميع مصالح الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية و الهيئات العمومية مهما كانت طبيعتها.

و القاعدة هي تطبيق المحاسبة العمومية حتى تكون قابلة لتدخل مجلس المحاسبة

*المادة الثامنة (8) تنص : " كذلك تخضع للرقابة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و الهيئات العمومية التي تمارس نشاط



صناعي أو تجاري أو مالي شريطة أن تكون أموالها لها طابع عمومي (كل أموالها)

*المادة (9) يتدخل كذلك على مستوى أي مؤسسة مهما كان نظامها القانوني ، شريطة أن تكون الأموال لها مصدر عمومي (جزء من أموالها. (

*المادة(10) : خاصة بالهيئات العمومية التي لا تطبق المحاسبة العمومية وتسير النظام الاجتماعي الإجباري مثل الضمان الاجتماعي وكذلك الجمعيات التي تستفيد من منح عن طريق الخزينة العمومية

الإمكانيات لا تسمح للمجلس بالتدخل في جميع المجالات لذلك فوضت بعض الصلاحيات إلى بعض المصالح الإدارية مثل : مصالح البريد ومصالح الضرائب.

2.2تنظيم مجلس المحاسبة :

يستفيد مجلس المحاسبة من استقلالية التسيير وتضع الدولة تحت تصرفه الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة لتسيير وتنفيذ صلاحياته . ويخضع المجلس إلى نظام المحاسبة العمومية (المادة 28 من أمر 20/95)[26]

وينظم مجلس المحاسبة كما يلي : مصالح مركزية ثم غرف ذات طابع وطني ثم غرف جهوية

*المصالح المركزية : يشرف على مجلس المحاسبة رئيس مجلس المحاسبة و يساعده نائب رئيس ، ومن صلاحياته أنه :1 / ينظم العلاقة بين مجلس المحاسبة و رئيس الجمهورية و مع رئيس الحكومة ، و مع رؤساء الغرف البرلمانية لأن لهم الحق في التدخل في عمل مجلس المحاسبة

/2وكذلك له صلاحيات تعيين رؤساء الغرف الوطنية والجهوية كما أن له الحق في ان يرأس إحدى الغرف الوطنية ويمكن له ان يشرف على عدة غرف مجتمعة.

ويوجد كذلك الناظر العام : يساعده عدة نظار ، ومهمته انه يؤدي دور النائب العام او وكيل الجمهورية على مستوى المؤسسات العمومية وله صلاحيات الاتصال مع الإدارات لمتابعة ملفاتها وكذلك له صلاحيات توجيه الملفات الى الغرف المختصة ، متابعة الجلسات وإرسال التقارير الأولية و النهاية.

3.2صلاحيات مجلس المحاسبة :

1تصفية حسابات المحاسبين العموميين.

2مراقبة جودة التسيير وخاصة المؤسسات العمومية الإدارية التي تستفيد من تمويل عن طريق الخزينة العمومية ، وهي لا تعني التدخل في عملية التسيير التي يقوم بها الآمر بالصرف.

3رقابة آداب وضوابط الميزانية والمالية (تكون نهايتها متابعة جزائية بشرط فيها أن تكون هناك خسارة مالية للخزينة

4استشارة مجلس المحاسبة في بعض المواضيع : يمكن أن تلجأ بعض الهيئات إلى إستشارة مجلس المحاسبة:

ا – في مشروع قانون ضبط الميزانية ويحرر تقرير خاص بذلك يلحق بالمشروع

ب – جميع مشاريع النصوص المالية تقدم إلى مجلس المحاسبة لإبداء رأيه فيها

ج – مسؤولو الدولة يطلبون مساعدة مجلس المحاسبة (رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة ، رؤساء الغرفتين البرلمانيتين ، رؤساء الكتل البرلمانية) شريطة ان تكون الملفات لها علاقة بالمالية العمومية وان تكون لها طابع وطني وأهمية وطنية وغالبا ما تكون في التحقيقات البرلمانية

رئيس الغرفة مسؤول عن كل ما يجري في الغرفة وتحديد تاريخ الجلسات ، إصدار القرار الخاص بكل جلسة بحضور ممثل الناظر العام وممثل كتابة الضبط. تكون المناقشات باللغة الوطنية.

وظيفة الرقابة وآثارها :

*التأثير القضائي أو الجزائي : هنا مجلس المحاسبة يحدد غرامات لها طابع جزائي حدها الأقصى الأجر الخام السنوي للموظف المعني بالمتابعة وهي تطبق على المحاسبين العموميين وعلى الآمرين بالصرف وهي تتعلق بمراقبة

الحسابات فقط . وهناك فرق بين الغرامة العادية والغرامات التهديدية (تمنح للمحاسب العمومي مهلة لمراجعة الحسابات (كل محاسب

عمومي يقوم مجلس المحاسبة بتصفية حساباته لتحديد هل هناك خسارة في الميزانية أو هناك فائض في الإيرادات.

*التأثير الإداري : بعد التحقيق في مجال أي حساب يحرر مجلس المحاسبة على مستوى كل فرع مذكرة تقييم يعطي رأيه فيها في كيفية تسيير الحسابات وإعطاء إرشادات واقتراحات تهدف إلى تحسين تنفيذ العمليات (المادة 73 من القانون 20/95)

رسالة رئيس الغرفة : ترسل إلى المحاسب أو الأمر بالصرف.

يتكفل مجلس المحاسبة بتحرير مذكرة تتعلق باحترام مبادىء التسيير: تحرر من طرف رئيس المجلس يرسلها الى السلطات المعنية (وزير المالية ، وزير العدل) وهي مجرد رسالة غالبا ما تناقش فيها مسائل قانونية.

التقرير المبرر : هذا التقرير يحرره الناظر العام ويوجه مع الملف الى وكيل الجمهورية المختص إقليميا

التقرير السنوي : هو عرض ملخص عن كيفية التسيير واقتراحات لتحسين الأمور دون ذكر القطاعات المعنية

تنظيم مجلس المحاسبة:

إن تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة يتم في إطار أجهزة داخلية تتحرك على أساس قضائي وأجهزة أخرى مساعدة فنية تم أعمالها على أساس إداري ومن المعلوم أن سير مجالس المحاسبة في العالم يتم على أساس نمطين إما النمط القضائي الذي نشأ بفرنسا وتأخذ به عدة دول منها الجزائر وتونس والمغرب وإما النمط الإداري الذي نشأ في الدول الأنجلوسكسون وتأخذ به الدول العربية ومنها ليبيا وسوريا والعراق ومصر والسعودية،وان المفاضلة بينها يعود إلى انتشار النمط القضائي في الدول التي كان النفوذ الانجليزيؤ للدول التي تبنى هذا النمط ، وان فعالية نمط على آخر قد ينظر إليه على أساس الإجراءات المتبعة في كلى النمطين فالنمط القضائي لتصفية الحسابات على أساس قضائي بينما المنط الإداري لتصفية القضية الحسابية في ظله وبالنسبة للدول التي تأخذ بالنمط القضائي تقسم تنظيم مجالس المحاسبة على نمط الهياكل القضائية كما هو الحال في القضاء العادي وعلى هذا الأساس قسم مجلس المحاسبة إلى عدة غرف تتول كل غرفة مراقبة حسابات قطاعات المسندة إلى الغرفة فمجلس المحاسبة منظم على شكل غرف تختص كل غرفة بممارسة اختصاصها في قطاع أو أكثر من قطاعات الدولة وقد حدد عدد الغرف بعشرة وذلك بمقتضى مرسوم 17أفريل 1981 الذي عدل مرسوم 30 ماي 1981 الخاص بتحديد القانون الداخلي لمجلس الحاسبة فأصبحت الغرفة العاشرة التي يشتمل عليها المجلس تختص كل غرفة بمراقبة حسابات احد القطاعات التالية :

الغرفة الاولى: المالية والتخطيط والبريد والمواصلات

الغرفة الثانية : الحزب والمجلس الشعبي الوطني والتربية والتعليم العالي والشبيبة والشؤون الدينية

الغرفة الثالثة : رئاسة الجمهورية والوزارة الاولى ومجلس المحاسبة والدفاع الوطني والداخلية والشؤون الخارجية والعدل

الغرفة الرابعة : الجماعات المحلية

الغرفة الخامسة : الصحة العمومية والحماية الاجتماعية والتكوين المهني والعمل والمجاهدين

الغرفة السادسة : الفلاحة والصيد البحري

الغرفة السابعة : الصناعة الثقيلة

الغرفة الثامنة : الطاقة والصناعات الكيمياوية والبتروكيماوية

الغرفة التاسعة : التعمير والبناء والاسكان والاشغال العمومية والري والبيئة والغابات

الغرفة العاشرة : التجارة والنقل والسياحة والإعلام.[27]

الخاتمة والنتائج:

سوف نقتبس في خاتمتنا هذه عبارة من وثيقة في شكل دراسة من إعداد منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد وكانت تحت عنوان (واقعالتراهة والفساد في العالم العربي) وكانت الجزائر إحدى دول العينة المدروسة هذه العبارة جاء فيها "يتسم النظام السياسي العربي بعدم تطبيق مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث(التنفيذية والتشريعية والقضائية .)إذ نشهد سيطرة السلطة التنفيذية وتغولها على السلطة التشريعية والسلطة القضائية، مما يضعف مبدأ المساءلة والرقابة المتبادلة والمحاسبة واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفق القواعد الدستورية والقانونية المطبقة، كما يغيب اعتماد الشفافية في عمل كل منها، مما يوفر بيئة تعزز فرص الفساد".[28] من هذه الجملة المختصرة التي تعبر بصدق عن حالة العلاقة بين السلطات الثلاثة في كل المستويات نجد المشكلة تظهر بوضوح في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في كل المستويات وتؤدي إلى التعسف في إهدار المال العام مع وجود محاسبة حكومية ترسخ الرغبة في الفساد نظرا لعدم قدرتها على توفير آليات صارمة تحمي المال العام وتضبط العلاقة بين الأطراف ذات الصلة، أيضا كما قلنا سابقا بأن القانون يغلب طرف على طرف من جهة ويساعد على جمع المتناقضات من جهة أخرى يوصلنا إلى التركيز على نتائج منها:

1 - للآمر بالصرف إمكانية إصدار تغاضي للمراقب المالي إذا رفض نهائيا التأشير على بطاقة الالتزام وهذا يعطي للآمر بالصرف فرصة أخيرة على تنفيذ رغباته التي ليست في كل الأحوال صائبة.

2 - يمكن للمحاسب العمومي أن يرفض دفع نفقة معينة التي يراها هو غير شرعية و بالتالي يكون هنا أمام حالة منح تسخير من طرف الآمر بالصرف للمحاسب العمومي الذي يجبره من خلاله على دفع النفقة مع تحمل المسؤولية من طرف الآمر بالصرف.

3 - تعطي المحاسبة العمومية الأولوية من جانب الآمر بالصرف في مجال الملاءمة وللمحاسب العمومي في مجال الصحة ، وهذا لا يساعد على إظهار المزيد من الشفافية.

4 - يختص الآمر بالصرف بالمرحلة الإدارية في حين يتكفل المحاسب العمومي بالمرحلة المحاسبية.

المراجع

1 - جمال لعمارة، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر**، (القاهرة، مصر، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، 2004)

2 –جهاد حرب وآخرون، **واقع النزاهة والفساد في العالم العربي خلاصة دراسات حالات ثمانية دول عربية 2009–2010**، (بيروت، لبنان، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد،ط1، 2011)،

3 - كينيث أ.كيم وآخرون، **حوكمة الشركة الأطراف الراصدة والمشاركة**، (الرياض: المملكة العربية السعودية، دار المريخ للنشر، 2010)

4 - علي زغدود، **المالية العامة**، (الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية، 2005)

5 - محمد الصغير بعلي، **القانون الاداري** ، (الحجار،عنابة دار العلوم للنشر والتوزيع،2004)،

6 –محمد الصيرفي، **ادارة الاعمال الحكومية** ،(الاسكندرية، مصر، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع ،2005)،

7 - وليد حيدر جابر،**التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)**، (بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009)

8 –الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، القانون رقم 21/90 ،المادة07 ،المؤرخ في 1990/10/12 ،المتضمن إجراءات تنفيذ المحاسبة العمومية.

9- ateh Debla, **le système de gouvernement, des entreprises, nouvellement, privatisées en Algérie**, (mémoire Magister, option gestion des entreprises, faculté des Economiques et de Gestion, Université EL HADI LAKHDAR Batna, 2007)

10- http:// www.infp .edu . dz /publication / -private /administration%20 sec –moy /loi-admin /Loi –Admin3.Pdf

11- http://d.scribd.com/docs/1901130v6xax5vbwku8c.pdf

12- http:/:mn 940.net/forum131/thre ad 9007.html

13- http ://www.hrdiscussion.com/hr 8498.html

14- http://www.rayanaljazair.com/vb/t6047.html

15- http://etudiantdz.net/vb/t10591.html

الهوامش

---

[i] – كينيث أ.كيم وآخرون، **حوكمة الشركة الأطراف الراصدة والمشاركة**، (الرياض: المملكة العربية السعودية، دار المريخ للنشر، 2010)، ص 26

[2] - Fateh Debla, **le système de gouvernement**, **des entreprises**, **nouvellement**, **privatisées en Algérie**, (mémoire Magister, option gestion des entreprises, faculté des Economiques et de Gestion, Université EL HADI LAKHDAR Batna, 2007), P 38

[3] – نشير هنا إلى أن المرافق العامة نفسها المؤسسات العمومية.

[4] http:// www.infp .edu . dz /publication / -private /administration%20 sec –moy /loi-admin /Loi –Admin3.Pdf le :25/12/2010

[7] – وليد حيدر جابر،**التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)**، (بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009)، ص ص46،44

[8] http://www.infpe.edu.dz/publication/-private/administration20% sec-moy/loi-admin3.pdf 23/12/2010 15:30

[9] http://d.scribd.com/docs/1901130v6xax5vbwku8c.pdf 01/01/2011 13:15

[10] محمد الصغير بعلي، **القانون الاداري** ، (الحجار،عنابة دار العلوم للنشر والتوزيع،2004)، ،ص210

[11] http:/:mn 940.net/forum131/thre ad 9007.html 12/02/2011 13:50

[12] –محمد الصيرفي، **ادارة الاعمال الحكومية** ،(الاسكندرية، مصر، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع ،2005)، ص142

[13] –محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص205،206

[14] http ://www.hrdiscussion.com/hr 8498.html 05/02/2011 18:32

[15] – الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، القانون رقم 21/90 ،المادة07 ،المؤرخ في 1990/10/12 ،المتضمن إجراءات تنفيذ المحاسبة العمومية.

[16] –علي زغدود، **المالية العامة،** (الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية، 2005) ص ص،131 ،133 .

[17] –المادة 33 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية

[18]– خليفي محمد، علاوي ياسر، بلال أحمد، **الرقابة على النفقات العامة في الجزائر،** مذكرة مقدمة لنيل شهادة ليسانس في قسم علوم التسيير تخصص مالية، 2007 -2008 ، ص46

[19] http://www.rayanaljazair.com/vb/t6047.html 05/01/2011 12:40

[20]– المادة 21من المرسوم التنفيذي 374/92، المتعلق بأسلاك الموظفين بالوزارة المكلفة بالمالية

[21] –المادة 6 من نفس المرسوم

[22] -http://etudiantdz.net/vb/t10591.html 14/01/2011 11:44

[23]– جمال لعمارة، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر،** (القاهرة، مصر، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، 2004)، ص222

[24] -المادة 69 من الامر رقم 95-20 المؤرخ في17 .1995.07. متعلق بمجلس المحاسبة من الجريدة الرسمية 39

[25] –علي زغدود،،المالية العامة، (الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية، 2005)، ص162

[26]– الأمر رقم 95-20 المؤرخ في17 /1995/07.متعلق بمجلس المحاسبة من الجريدة الرسمية 39.

[27] –علي زغدود ،المالية العامة،الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية،2005،ص ص166،167

[28]جهاد حرب و آخرون، **واقع النزاهة والفساد في العالم العربي خلاصة دراسات حالات ثمانية دول عربية 2009-2010**، (بيروت، لبنان، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد،ط1، 2011)، ص12